

LIBERALISMO Y DIVISION PROVINCIAL

La división provincial decretada por Javier de Burgos en 30 de noviembre de 1833 que, con ligeras modificaciones, continúa vigente en la actualidad, ha sido enjuiciada negativamente por la casi totalidad de quienes se han ocupado de ella, en particular por administrativistas y geógrafos. La acusación más repetida, convertida en un lugar común político, es la de que fue una división artificial, realizada poco menos que a partir de cero, sin tener en cuenta la geografía ni la historia.

Las investigaciones históricas llegan a conclusiones diferentes. Han demostrado, en primer lugar, que la obra de Javier de Burgos no fue una decisión repentina ni de ejecución expeditiva, sino el resultado de un proceso que, sobre la base de la división provincial del Antiguo Régimen, arranca de las Cortes de Cádiz y, pasando por las del Trienio Constitucional, culmina en el citado decreto de 1833. En segundo lugar, que el proceso fue meditado, discutido, razonado y coherente con los objetivos político-administrativos propuestos: definir el marco territorial de las nuevas instituciones, la dimensión espacial del nuevo Estado.

En este trabajo nos proponemos ampliar aquellas investigaciones con la aportación de fuentes inéditas, no utilizadas hasta ahora, y analizar la relación existente entre la implantación del régimen liberal y la utilización de la división provincial como uno de los instrumentos para conseguirla, mostrando la lógica interna del proceso, independientemente de cuál sea el juicio que merezcan los objetivos políticos a que sirvió (1).

(1) Los estudios más importantes sobre el tema son: GARCIA OVIEDO, Carlos, «El primer centenario de la creación de la provincia española», *Revista de Derecho Público*, 2, 1952, 5-72; referido a la división de José Bonaparte, que aquí no hemos tenido en cuenta porque tampoco la tuvieron, al menos en cuanto a la distribución territorial, los legisladores españoles.—ID, «Inmediata génesis de las provincias españolas», *Anuario de Historia del Derecho Español*, XXVII-XXVIII, 1957-58, 17-59.—ID, «De la división de Floridablanca a la de 1833», *Estudios Geográficos*, 71, 1958, 173-320. *La Provincia. Dimensiones histórica y política*, Barcelona, Instituto de Ciencias

1. EL PROCESO DE DIVISION PROVINCIAL, 1812-1833

La implantación de una Monarquía constitucional exigía la creación de instituciones nuevas, y éstas a su vez una nueva división político-administrativa del territorio que se adaptara a ellas. Así lo entendieron las Cortes de Cádiz que, inspiradas en la división departamental francesa establecida por la Asamblea Nacional Constituyente de 1791, preceptuaron en el artículo 11 de la Constitución: «Se hará una división más conveniente del territorio español, luego que las circunstancias políticas de la nación lo permitan». Tal es el punto de partida del proceso que conduciría al Decreto de 1833, vigente en la actualidad sin más modificación realmente importante que la de dividir en dos la provincia de las Islas Canarias, el año 1927.

El 12 de junio de 1813, estimando las Cortes que las circunstancias lo permitían, enviaron una comunicación a la Regencia para que pusiera en práctica lo ordenado en el artículo 11 de la Constitución. Doce días más tarde la Regencia comisionó a Felipe Bauzá (o Bausá; preferimos la primera grafía, por ser la más frecuente y desde luego la autógrafa), oficial de Marina experto en temas geográficos, para que proyectara una nueva división que respondiera a las exigencias de las Cortes. Justo un día antes habían dado éstas el Decreto CCLXIX, que aprobaba la «instrucción para el gobierno político-económico de las provincias», en que se establecían las funciones de los Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales y Jefes políticos. La implantación de estas dos últimas instituciones exigía la definición de su correspondiente ámbito territorial, que fue la tarea encargada a Bauzá.

Como se comprobará, al citado oficial de Marina corresponde en gran medida la paternidad intelectual de la actual división de provincias. Cumplió el encargo en menos de tres meses, pues con fecha 21 de septiembre de 1813 remitía al Secretario de la Gobernación de la Península la división solicitada, con la enumeración de provincias, descripción de sus límites, exposición de criterios seguidos y un mapa que no ha

Sociales, Diputación Provincial, 1966.—GUAITA, Aurelio, «La división provincial y sus modificaciones», *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1974, 309-352.—Finalmente, el más reciente y completo, que recoge las aportaciones anteriores, las amplía y describe con detalle el proceso, es el estudio de MARTINEZ DIEZ, Gonzalo, «Génesis histórica de las provincias españolas», *Anuario de Historia del Derecho español*, LI, 1981, 523-593.

Sin embargo, no es correcta su afirmación de que «el extenso expediente sobre el que las Cortes del Trienio Constitucional realizaron su partición del territorio español ha desaparecido del Archivo de las Cortes sin dejar tras de sí el menor rastro» (p. 587). Aunque incompleto, el expediente se conserva en el Archivo del Congreso de los Diputados, y los «rastros» que ha dejado se agrupan en los fondos siguientes: *Plan sobre división territorial de la Península*. 1814. Archivo del Congreso de los Diputados (AC), Leg. 8, n.º 41. *Plan sobre división territorial de la Península e Islas adyacentes*. 1813. AC, Leg. 77, n.º 131. *Expediente sobre división territorial*. 1820-1823. AC, Leg. 78, n.º 74. *Expediente aprobando el plan presentado por el Gobierno para la formación de la Carta Geográfica*. 1821. AC, Leg. 77, n.º 136.

sido posible localizar (2). Establecía Bauzá cuarenta y cuatro provincias, divididas en tres categorías, con un sistema complejo y un tanto contradictorio: la prisa y la escasez de medios con que se realizó explican las numerosas deficiencias que él mismo reconoce en su informe.

Esta división es muy dependiente de la del Antiguo Régimen. La mayor parte de los antiguos reinos conservan sus límites; lo que hace es «subdividirlos» en provincias, partidos o gobernaciones —no aclara el significado de cada término—, que por lo general se forman por agrupación de antiguas demarcaciones administrativas: corregimientos, partidos, etc. Tal es el caso, por ejemplo, de Barcelona: «Esta gobernación comprende los corregimientos de Barcelona, Mataró, Gerona, Vic y las tres cuartas partes del de Manresa». La misma tendencia se observa en las modificaciones de las provincias preexistentes, cumpliéndose en unas más que en otras, y en las castellanas de ambas mesetas menos que en las demás, por ser las más irregulares. También es evidente la tendencia a conservar antiguas capitales, como se aprecia en el cuadro.

Esta división fue remitida por la Regencia al Consejo de Estado en 26 de enero de 1814, cuya Comisión de Gobernación lo aceptó, pero reduciendo a 39 las 44 provincias e insistiendo en el carácter de provisionalidad del proyecto. El 6 de abril siguiente el Consejo de Estado mandó detener el proceso, alegando insuficiencia de datos. Un mes más tarde, a la vuelta de Fernando VII, fue totalmente anulado.

Tras el sexenio absolutista, en julio de 1820, el gobierno liberal constituido poco antes lo reanudó, nombrando una nueva comisión que debería preparar un nuevo proyecto. La continuidad con la anterior venía asegurada, entre otras cosas, por la presencia en ella de Felipe Bauzá quien, contando ahora con la colaboración de José Agustín de Larrañendi, realizó la división encomendada que describió, razonó y cartografió en el informe correspondiente (3). Toma como base la división de 1813, perfeccionándola y completándola. Resultan 47 provincias, tres más que en el proyecto citado y dos menos que en 1833 (ver cuadro). En él se fijan ya los criterios básicos que habían de presidir el resto del proceso de división provincial: superficie, población, riqueza y «las preocupaciones de provincialismo» que, combinados «se corregirían

(2) BAUZA, Felipe, *Descripción de una nueva división de España arreglada a las circunstancias actuales y según lo han permitido los incorrectos mapas de López*, 21 de septiembre de 1813. AC, Leg. 77, n.º 131.

(3) *Dictamen en que se funda el Proyecto de División del Territorio formado por la Comisión Especial nombrada a este efecto de Orden de S. M.*, 17 de marzo de 1821. AC, Leg. 78, n.º 74. El Dictamen, presidido de una Exposición de motivos redactada por Agustín Argüelles (original en AC, Leg. 78, n.º 74) fue publicado con el título *Propuesta de Ley que el Rey hace a las Cortes sobre la división territorial de la Península*, Madrid, Imprenta que fue de García, 1821. Cfr. también *Dictamen de la Comisión de División del territorio español y de Hacienda sobre la Carta geográfica de España, leído en la sesión de las Cortes del día 7 de abril de 1821*, Madrid, en la imprenta especial de las Cortes, 1821. Asimismo, BAUZA, Felipe, *El mapa de España*, separata de la *Revista General de Marina*, diciembre 1970.

unos a otros». Puede añadirse, además, que, de todos los presentados, éste es el proyecto que más tiene en cuenta los límites naturales, en particular las cordilleras.

Las Cortes, por su parte, nombraron una Comisión que informara el proyecto de la del Gobierno. La presidió, finalmente, el murciano Diego Clemencín que, además de comentarista del Quijote, era autor de algunas obras de carácter geográfico; muy posiblemente fue el principal inspirador del Informe. La Comisión había solicitado previamente la colaboración de los Diputados para que, como presuntos conocedores del terreno de sus provincias, aportaran los datos y modificaciones que estimaran convenientes, mejorando así el Informe de la Comisión y supliendo algo el estado precario en que se encontraban por aquella época los conocimientos geográficos, cartográficos y estadísticos de España. Con esta base, la Comisión nombrada por las Cortes presentó a éstas el Informe el 19 de junio de 1821 (4).

El proyecto aumenta las provincias a 51 (ver cuadro) y cambia los nombres de algunas, con objeto de que se mantengan las denominaciones históricas que ahora, dada su gran extensión, se subdividen. Así, para que no desaparecieran los de Aragón, Cataluña, Castilla, Galicia, Asturias, Navarra, Extremadura, La Mancha y Rioja, da esos nombres a las provincias que tenían por capital a Zaragoza, Barcelona, Burgos, Coruña, Oviedo, Pamplona, Cáceres (Extremadura Alta), Mérida (Extremadura Baja), Albacete (Mancha Alta), Ciudad Real (Mancha Baja) y Logroño.

Fue precisamente el tema de la capitalidad el que promovió las mayores y más numerosas presiones sobre las Cortes. La Comisión señala, un tanto irónicamente, que este era un «punto que debería tenerse por el casi únicamente importante de todos los que componen el negocio que tenemos entre manos, si hubiera de juzgarse por las reclamaciones, quejas y solicitudes a que ha dado motivo». Y en efecto, más de la mitad de los papeles contenidos en los legajos correspondientes a los años 1820-22 en el Archivo del Congreso consiste en reclamaciones de este tipo, fundamentadas en las más variadas razones y avaladas por firmas de todo género de personas e instituciones. Salvo los casos que más adelante se detallan, tal era la gran preocupación del momento, y no la desmembración de antiguos reinos o entidades históricas; al menos eso es lo que se deduce de la documentación citada y de los Diarios de Sesiones.

El Informe de la Comisión de las Cortes no empezó a ser discutido hasta que se reunieron las Extraordinarias, a fines de septiembre de

(4) Leído por tres veces en las Cortes y publicado en folleto aparte con el título *Informe de la Comisión de División del territorio español, leído en la sesión de las Cortes de 19 de junio de 1821*, Madrid, Imprenta de I. Sancha, 1821. Citamos por el reproducido en la sesión de Cortes de 1 de octubre de 1821.

1821. El Discurso de la Corona, leído por Fernando VII en la sesión inaugural del día 28 asignaba a la división provincial el lugar de preferencia entre todas las tareas a desarrollar por las Cortes. El día 1 de octubre comenzó la discusión del proyecto, que duró hasta el 14 de enero de 1822, y en la parte que nos interesa —lista de provincias y capitalidad— hasta el 23 de octubre. Con algunas modificaciones fue aprobado y decretado el 27 de enero de 1822 (5). Esos cambios fueron poco relevantes, y se pueden apreciar en el cuadro. En cualquier caso, el alcance práctico de este derecho fue prácticamente nulo, por la pronta reimplantación del absolutismo.

Fernando VII murió el 29 de septiembre de 1833. Se abrió entonces un período de transición política, en cuya primera fase el poder estuvo en manos de una especie de «tercera fuerza» que algunos califican de despotismo ilustrado: Cea Bermúdez la representaba en el Consejo de Ministros; buscó, de acuerdo con la Reina Regente, colaboradores de su misma ideología, y uno de los más importantes fue Javier de Burgos, liberal muy moderado, antaño afrancesado, y experto en temas administrativos, como puso de relieve en su Exposición a Fernando VII de 1826. El 21 de octubre de 1833 fue nombrado Ministro de Fomento —cargo creado un año antes—, con la misión de «plantear la división civil del territorio, como base de la administración interior». El político granadino se sirvió de los trabajos y documentos que hemos venido mencionando, introdujo algunas reformas, y el 30 de noviembre firmaba el Decreto que culminaba este proceso (6). Enseguida sobrevinieron cambios políticos de importancia, y Burgos salió del Ministerio a los pocos meses, pero esta vez la división provincial fue respetada por moderados y progresistas, y, salvo escasas modificaciones, se ha mantenido en todos los regímenes posteriores.

Al no haber podido encontrar el expediente de la división de 1833 no podemos demostrar documentalmente el hecho de que tal división se inspiró en las precedentes y las siguió muy de cerca. Pero hay razones de carácter indirecto que así lo confirman.

En el preámbulo del Real Decreto citado se dice, con referencia a la división civil del territorio: «Así lo habéis verificado después de haber reconocido los prolijos trabajos hechos antes de ahora por varias comisiones y personas sobre esta importante materia». No es fácil precisar con exactitud lo que significa aquí el verbo «reconocer», pero no es exagerado traducir la frase «después de haber reconocido» por «to-

(5) Decreto LIX, División provincial del territorio español, en *Colección de Decretos y Ordenes Generales expedidos por las Cortes Extraordinarias*, Tomo VIII, Madrid, 1822.

(6) Publicado en *Decretos del Rey Nuestro Señor Don Fernando VII y de la Reina su Augusta esposa*, Tomo Décimotavo, Madrid, 1834. Y en folleto aparte, con el título *División territorial de la Península e Islas Adyacentes aprobada por S. M. en Real Decreto de 30 de Noviembre de 1833*, Madrid, en la Imprenta Real, 1833.

mando como base». Seguramente se trataba de una especie de eufemismo por el que Burgos, sin ignorar los trabajos anteriores, quiso atribuirse en lo fundamental el mérito de haber realizado aquella obra; o puede también pensarse que siendo el Gobierno tan conservador, tan opuesto al liberalismo exaltado del Trienio Constitucional, sintió Burgos pudor de revelar en la Gaceta cuáles habían sido sus fuentes, o simplemente consideró más político hacerlo de una forma imprecisa y vaga.

Por otra parte, él fue nombrado ministro el 21 de octubre, y parece evidente que en treinta y nueve días no se puede hacer el trabajo que él hizo si no disponía ya de un material abundante y elaborado. Todos los datos —y fundamentalmente un mapa de ambas divisiones superpuesto, tarea imposible de afrontar aquí— demuestran que partió de la división de 1822 e introdujo en ella algunas modificaciones, teniendo en cuenta su particular ideología, y las reclamaciones y exposiciones que debieron hacer a las Cortes de 1822 los Ayuntamientos y Diputaciones interesadas.

Una comparación detallada, provincia por provincia, de ambas divisiones demuestra que el territorio coincide, en una y otra, en una proporción que puede estimarse, como mínimo, en torno al 75 por 100. Y si se exceptúan las provincias afectadas por la supresión de El Bierzo, Calatayud y Játiva, la coincidencia territorial puede estimarse en torno a un 85 ó 90 por 100.

El Decreto de 1833 reduce a 49 las 52 anteriores; y en la fijación de límites —que coinciden con los de los términos municipales periféricos de cada provincia— se aprecia un marcado deseo de respetar al máximo las fronteras de las provincias y reinos del Antiguo Régimen. Seguramente es este respeto por lo histórico, consecuente con su ideología conservadora, el criterio básico de los cambios operados.

En el cuadro siguiente se muestra de manera sintética cómo la mayoría de las provincias creadas en 1833 tuvieron entidad provincial antes de aquella fecha. La columna de los siglos XVI-XVII indica las ciudades castellanas con voto en Cortes; la de 1785 la división de Floridablanca; la de 1802 las creadas, como marítimas, en aquella fecha; 1813 es la del primer proyecto de Bauzá, 1821 (a) corresponde al que realizó aquel año con Larramendi, 1821 (b) al elaborado por la Comisión de las Cortes y 1822 al Decreto de las mismas. El orden y la agrupación regional de las provincias son los del Decreto de 1833. No se incluyen las provincias ni capitales que figuraron en divisiones anteriores, pero no en la definitiva (7). Hay que hacer constar también que varias provincias

(7) Las referencias a la división del Antiguo Régimen se basan en *España dividida en provincias e intendencias... por el Excmo. Sr. Conde de Floridablanca*. En la Imprenta Real, Madrid, MDCCCLXXXIX. Y en CANGA ARGUELLES, José, *Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1833-1834, 2.^a edic. Reimpreso por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid,

Prov. 1833	XVI-XVII	1785	1802	1813	1821 (a)	1821 (b)	1822
ANDALUCIA							
Córdoba	—	—		—	—	—	—
Jaén	—	—		—	—	—	—
Granada	—	—		—	—	—	—
Almería				—	—	—	—
Málaga			—	—	—	—	—
Sevilla	—	—		—	—	—	—
Cádiz			—	—	—	—	—
Huelva					—	—	—
ARAGON							
Zaragoza				—	—	—	—
Huesca				—	—	—	—
Teruel				—	—	—	—
ASTURIAS							
Oviedo			—	—	—	—	—
CASTILLA LA NUEVA							
Madrid	—	—		—	—	—	—
Toledo	—	—		—	—	—	—
Ciudad Real		—		—	—	—	—
Cuenca	—	—		—	—	—	—
Guadalajara	—	—		—	—	—	—
CASTILLA LA VIEJA							
Burgos	—	—		—	—	—	—
Valladolid	—	—		—	—	—	—
Palencia	—	—				—	—
Avila	—	—			—	—	—
Segovia	—	—		—	—	—	—
Soria	—	—		—	—	—	—
Logroño					—	—	—
Santander			—	—	—	—	—
CATALUÑA							
Barcelona				—	—	—	—
Tarragona				—	—	—	—
Lérida				—	—	—	—
Gerona					—	—	—

Prov. 1833	XVI-XVII	1785	1802	1813	1821 (a)	1821 (b)	1822
EXTREMADURA	—	—					
Cáceres				—	—	—	—
Badajoz				—	—	—	—
GALICIA	—	—					
Coruña				—	—	—	—
Lugo				—	—	—	—
Orense				—	—	—	—
Pontevedra				—	—	—	—
REINO DE LEÓN							
León	—	—		—	—	—	—
Zamora	—	—			—	—	—
Salamanca	—	—		—	—	—	—
REINO DE MURCIA							
Murcia	—	—		—	—	—	—
Albacete					—	—	—
REINO DE VALENCIA		—					
Valencia				—	—	—	—
Alicante			—	—	—	—	—
Castellón				—	—	—	—
REINO DE NAVARRA		—					
Pamplona					—	—	—
PROV. VASCONGADAS					—		
Alava		—		—			—
Guipúzcoa		—		—		—	—
Vizcaya		—		—		—	—
ISLAS BALEARES		—		—	—	—	—
ISLAS CANARIAS ...		—		—		—	—

de 1833, aún conservando un territorio muy semejante al de anteriores divisiones, fueron denominadas de manera distinta a la actual por ser diferentes sus capitales: Urgel, Segorbe, Guadix, Baza, Valverde del Camino, Mérida, Tuy, Santiago, Vigo, Brihuega-Cifuentes, Chinchilla, San Cristóbal de La Laguna.

2. LOS OBJETIVOS POLITICO-ADMINISTRATIVOS

Toda la documentación relativa a la división de provincias muestra que ésta tenía un sentido claramente instrumental: era condición previa para la implantación de un nuevo sistema político-administrativo, estuvo pensada en función de él, y por consiguiente tenía la finalidad de posibilitar la más completa realización de sus objetivos.

Ahora bien, esta división sirvió a dos proyectos de organización política bien distintos: el que se basa en la Constitución de 1812, de carácter netamente liberal, promovido por las Cortes de Cádiz y por las Cortes y Gobiernos del Trienio, y el que responde a los intereses reformistas de Cea Bermúdez, de carácter «ilustrado» en el marco de la monarquía absoluta, decretados por Javier de Burgos. Más adelante discutimos el problema de cómo una misma división pudo servir a objetivos de naturaleza política tan diferente. Ahora trataremos de explicar la relación existente entre la división provincial y las nuevas instituciones, funciones y servicios que tenían por marco la provincia, tal como la concibieron los legisladores, y los diferentes matices que adquiere en las diferentes fases del proceso.

En un primer momento, el concepto de provincia aparece algo difuso, y un tanto apegado al que tuviera en el Antiguo Régimen. Así se desprende del discurso preliminar al proyecto de Constitución, que en su apartado IX enumera los fines que se pretenden con la nueva división del territorio:

«Como uno de los principales fines de la Constitución es conservar la integridad del territorio de España, se han especificado los reinos y provincias que componen su imperio en ambos hemisferios, conservando, por ahora, la misma nomenclatura y división que ha existido hasta aquí. La Comisión bien hubiera deseado hacer más cómodo y proporcionado repartimiento de todo el territorio español en ambos mundos, así para facilitar la administración de justicia, la distribución y cobro de las contribuciones, la comunicación interior de las provincias unas con otras, como para acelerar y simplificar las órdenes y providencias del Gobierno, promover y fomentar la unidad de todos los españoles, cualquiera que sea el reino o provincia a que puedan pertenecer».

1968. Una lista completa de las provincias y capitales de los diversos proyectos y decretos en el art. cit. de MARTINEZ DIEZ. El texto de los decretos puede consultarse fácilmente en RAMON FERNANDEZ, Ramón y SANTAMARIA, Juan A., *Legislación administrativa española en el siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977.

Pero aquí no se dice que la nueva división haya de ser provincial, como tampoco en el artículo 11 de la Constitución. En las discusiones del mismo (número 12 en el proyecto) varios miembros de la Comisión que lo defendieron aclararon sólo un poco que se trataba de provincias, al tiempo que insistían en los argumentos y finalidad señalada en el discurso preliminar, sobre todo en la administración de justicia y en la recaudación de rentas. Fue Muñoz Torrero el que trató este tema planteó la cuestión a un nivel político más profundo, al relacionar la división de provincias con la unidad nacional, contestando así a las suspicacias y temores que el tema despertó en los diputados catalanes:

«Estamos hablando como si la nación española no fuese una, sino que tuviera reynos y estados diferentes. Es menester que nos hagamos cargo que todas estas divisiones de provincias deben desaparecer, y que en la constitución actual deben refundirse todas las leyes fundamentales de las demás provincias de la Monarquía, especialmente quando en ella ninguna pierde. La comisión se ha propuesto igualarlas todas, pero para esto, lejos de rebaxar los fueros por exemplo de navarros y aragoneses, ha elevado a ellos a los andaluces, castellanos, etc., igualándolos de esta manera a todos para que juntos formen una sola familia con las mismas leyes y gobierno. Si aquí viniera un extrangero que no nos conociera diría que había seis o siete naciones. La comisión no ha propuesto que se altere la división de España, sino que dexa facultad a las Cortes venideras para que lo hagan, si lo juzgaren conveniente, para la administración de justicia, etc. Yo quiero que nos acordemos que formamos una sola nación, y no un agregado de varias naciones» (8).

Para los liberales gaditanos el régimen constitucional tenía como presupuesto doctrinal básico el que la soberanía y la nación son unas e indivisibles; la división provincial, cuya realización futura se estaba constitucionalizando, pretendía eliminar las posibles pretensiones o «residuos» de soberanía que pudieran reclamar por separado los distintos reinos y provincias que componían la Monarquía, al tiempo que se trataba de fomentar la unión entre los naturales de los distintos territorios mediante la aplicación de unas mismas leyes por un sistema uniforme.

Pero, descendiendo a un nivel más concreto, es preciso recordar que la Constitución creaba varias instituciones y funciones de ámbito provincial: la provincia es la circunscripción electoral para diputados a Cortes (arts. 3, 33 y 34); el marco territorial en que actúan las Diputaciones provinciales y el «jefe superior» que ejerce su «gobierno político» (arts. 332 a 337); asimismo es el marco fiscal para el repartimiento y cobro de contribuciones, aquel aprobado por las Cortes mediante la asignación a cada provincia de un cupo proporcional a su riqueza, y

(8) Sesión del 2 de septiembre de 1811. Esta y todas las citas en *Diario de las Discusiones y Actas de las Cortes*, Tomo Octavo, Cádiz, en la Imprenta Real, 1811.

éste realizado por una Tesorería provincial, antecedente de las futuras Delegaciones de Hacienda (arts. 131, 344, 346); finalmente, también se organizan por provincias los cuerpos de la Milicia Nacional (art. 362).

Las dos instituciones básicas de ámbito provincial eran las Diputaciones provinciales y los «Jefes políticos», futuros Gobernadores civiles. El Decreto CCLXIX de 23 de junio de 1813 —«instrucción para el gobierno político-económico de las provincias»— precisaba mucho más sus funciones, en lo esencial idénticas a las actuales, y por tanto el concepto de provincia. Las principales «obligaciones y cargos de las Diputaciones provinciales» se referían a la creación y control de los Ayuntamientos, repartimiento de contribuciones entre los pueblos, promoción de obras públicas y de beneficencia y formación del censo y estadística de la provincia. Los Jefes políticos tenían a su cargo «el gobierno político de cada provincia», y en ellos residía «la superior autoridad para cuidar de... todo lo que pertenece al orden público y prosperidad de la provincia»; eran el único conducto entre la Diputación y el Gobierno, entre los Ayuntamientos y el Gobierno; tenían la obligación de «circular» en toda la provincia las leyes y decretos, y además debían proponer al Gobierno las medidas que estimaran convenientes «para el fomento de la agricultura, la industria y el comercio, y todo cuanto sea útil y beneficioso a la provincia».

Las Cortes del Trienio, al retomar la legislación de las gaditanas, dieron el 3 de febrero de 1823 una nueva «instrucción para el gobierno económico-político de las provincias», en la que desarrollaban ampliamente la anterior, sin más cambio importante que el de delimitar más claramente las funciones políticas y las administrativas, atribuyendo aquellas a los Jefes políticos y éstas a las Diputaciones, que eran ahora las encargadas de «fomentar por todos los medios posibles la agricultura, la industria, las artes y el comercio».

Los gobiernos y las Cortes del Trienio enfocaron desde el primer momento el tema de la división provincial en relación con la implantación efectiva del régimen constitucional tal como lo establecía la ley fundamental de 1812. El Discurso de la Corona leído por el Rey al inaugurar la legislatura extraordinaria de 1821 entendía que era éste uno de los asuntos «cuyo arreglo se necesita para la más pronta consolidación del régimen constitucional... urge sobremanera ponerlo todo en consonancia con la ley fundamental del Estado». La Comisión de división del territorio, además de repetir y matizar de varias formas y en varios lugares estas mismas ideas, sintetizaba en fórmula feliz el sentido de esta división provincial como «base física de todas las novedades y reformas», en particular «el despacho conveniente de los negocios que la Constitución pone al cuidado de las Diputaciones provinciales», negocios que cita de forma exhaustiva a lo largo del informe. En fin, no faltaron exaltados amantes de la obra de Cádiz para quienes el solo

mandato del artículo 11 era razón más que suficiente: «la verdad de que conviene dividir el territorio español es una verdad constitucional» (9).

Aunque la división provincial del Antiguo Régimen era unánimemente calificada de «monstruosa», sin embargo no se hicieron en aquellas Cortes demasiadas críticas al sistema administrativo anterior. Sólo algunas alusiones indirectas insistían en la racionalización de la Administración por medio de la nueva división de provincias. Así, la Comisión de las Cortes hablaba de que serviría para «nivelar las diferentes provincias para que la acción del Gobierno pueda ser espedita, uniforme y fácil en todas ellas»; y la Cámara, al contestar al Mensaje de la Corona, le asignaba como fin general «poner en concierto las varias ruedas de la Monarquía para que haya uniformidad en sus movimientos y no encuentre el Gobierno entorpecimientos ni dificultades».

La división de Javier de Burgos tiene, por el contrario, un sentido fundamental, por no decir exclusivamente administrativo. En el Real Decreto de 30 de noviembre se plantea la «división civil del territorio como base de la administración interior, y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos». Y al explicar la división adoptada razonaba en pocas palabras su carácter centralizador:

«Persuadida de que para que sea eficaz la acción de la administración debe ser rápida y simultánea; y asegurada de que esto no puede suceder cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas, tuve a bien...».

Pero lo que mejor pone de relieve los objetivos que Javier de Burgos dio a su división provincial son los decretos de 23 de octubre y otro del mismo 3 de noviembre en que, respectivamente, se crean los Subdelegados de Fomento, uno en cada provincia, y se les fijan atribuciones en la instrucción que acompaña al último de ellos. Tales funcionarios son definidos como «autoridad superior administrativa en cada provincia», «empleados de ejecución», «encargados especiales de la protección de todos los intereses legítimos, y los agentes inmediatos de la prosperidad del Reino», que tienen como misión «conocer de todos los negocios de la incumbencia y atribución privativa del Ministerio de Fomento». Esos negocios eran, para decirlo en síntesis, todos los que en la actualidad tienen encomendados los ministerios socio-económicos, que constituyen la mayoría. Se trataba, por tanto, de unos objetivos de reforma absoluta, mientras que en el Trienio el sentido era fundamentalmente político, en el marco de la Monarquía constitucional. ¿Cómo es posible, entonces, que una división provincial prácticamente idéntica sirviera a objetivos tan distintos?

(9) *Diario de las Actas y Discusiones de las Cortes extraordinarias del año 1821*. Respectivamente: 28 de septiembre, 1 de octubre y 2 de octubre; en esta última fecha, el diputado por Murcia Cano Manuel.

La razón fundamental es que ambas divisiones responden a unos objetivos de carácter centralizador, que son comunes tanto a un régimen absolutista ilustrado como a un régimen liberal; y la división de provincias es, sobre todo, instrumento de centralización, y como tal instrumento pudo ser concebido y utilizado, y de hecho lo fue, tanto por quienes daban prioridad a la implantación del sistema constitucional, como por quienes se la daban a la racionalización administrativa. Por lo demás, los subdelegados de Fomento reúnen las atribuciones que la legislación liberal concede a las Diputaciones provinciales y a los Jefes políticos, teniendo éstos sobre todo el carácter de agentes del Gobierno y de la Administración central; las diferencias estaban en el contenido de la política que se les ordenase ejecutar y en la representatividad mayor o menor, o nula, de las instituciones correspondientes.

Finalmente es preciso tener en cuenta la autonomía, por lo menos relativa, de la Administración respecto de los regímenes políticos. El sistema administrativo español, implantado en el segundo tercio del siglo XIX, apenas ha sufrido modificaciones esenciales hasta la implantación del Estado de las autonomías. La división provincial, estructura de base, lo demuestra: ideada por los legisladores liberales, fue implantada por absolutistas ilustrados, para ser utilizada después por gobiernos monárquicos liberales de varios matices, en dos repúblicas y en otras tantas dictaduras, todo ello a pesar de las críticas constantes que siempre recibió desde los más diversos ángulos.

3. LOS CRITERIOS DE FORMACION DE PROVINCIAS

3.1.—*Exposición general*

Los objetivos que se pretendían con la división provincial condicionaban de antemano la forma concreta en que ésta había de hacerse. Pero la fijación del territorio y límites de las provincias exigía la elaboración de unos criterios generales, en la medida de lo posible comunes a todas. Esos criterios se encuentran clara y sistemáticamente explicados en los informes de las diferentes comisiones y en los debates de las Cortes. Sistematizamos aquí los puntos más interesantes de unos y otros.

Tales criterios se formulaban en una serie lógica que comienza por los de carácter más general y abstracto y termina por los más particulares y concretos. En realidad, éstos modifican y corrigen aquéllos de tal modo que en muchos casos, y desde luego siempre que hay conflicto, lo abstracto cede ante lo concreto, lo general ante lo particular, lo racional ante lo histórico y todos —la triple pareja de opuestos— a las necesidades político-administrativas.

En efecto, el criterio general que preside toda la nueva división es «nivelar las diferentes provincias para que la acción del gobierno pueda

ser uniforme, espedita y fácil en todas ellas» (10), cosa imposible mientras «subsista la monstruosa desproporción actual». La intención primera —nivelar— es, pues, de carácter uniformizador, en contraposición al carácter multiforme del Antiguo Régimen, y en consonancia con los presupuestos políticos y administrativos del régimen liberal, y con los puramente administrativos del reformismo absolutista.

Esta nivelación se concreta en dos criterios, también de carácter general: la población y la extensión. Se tiende, en principio, a que las provincias tengan una cifra de población lo más semejante posible; se entiende que la administración periférica ideal es aquella que asigna a cada órgano de una misma categoría un campo de actuación de idénticas dimensiones: puesto que en cada provincia va a haber un Gobernador civil, y todos ellos tienen la misma función, es conveniente o deseable que todos gobiernen a un mismo número de ciudadanos. Pero este criterio ideal, numérico, empieza a ser corregido por el siguiente, la extensión superficial. La población no se distribuye uniformemente de unas zonas a otras; la obra de gobierno exige comunicación entre gobernantes y gobernados y esa comunicación requiere traslados en el espacio —de noticias, órdenes, peticiones, personas—; la intensidad de la comunicación entre gobernantes y gobernados depende, pues, no sólo del número de éstos, sino de la distancia entre ambos, y ello de forma inversamente proporcional: a mayor distancia, mayor dificultad de comunicación, y por consiguiente menor intensidad. En consecuencia, el número de habitantes ha de ser corregido en función de la extensión del territorio provincial. Las provincias más densamente pobladas deben ser menos extensas que las de baja densidad de población.

Pero la población y la extensión son corregidas a su vez por la topografía: la morfología del territorio no es uniforme, y menos en el caso español, y la comunicación entre gobernantes y gobernados se verá dificultada o facilitada según la naturaleza del relieve y de los accidentes del terreno que se extiende entre la capital de provincia y los lugares de residencia de sus habitantes.

Finalmente, tampoco los españoles constituyen un pueblo uniforme: España se ha ido formando por diversas comunidades que, habitando marcos geográficos muy diversos, han generado a lo largo de los siglos estructuras sociales, costumbres, derecho, lenguas e instituciones políticas diferentes, que los autores de la división provincial tuvieron muy en cuenta, contra lo que tantas veces se ha dicho.

Todos estos elementos se influyen mutuamente hasta dar como resultado la división propuesta, que responde no a una igualdad ideal,

(10) Todas las citas entrecomilladas, salvo indicación en contrario, pertenecen al Informe de la Comisión de las Cortes citado en nota 4, pp. 4-36.

sino a lo que entendían como una igualdad real. Esa igualdad ideal, matemática, parece que debió ser la pretensión inicial de algunos legisladores, pero los encargados de llevarla a la práctica comprendieron que era físicamente imposible y que, en todo caso, tratar de aproximarse a ese ideal, siquiera parcialmente, daría una división aún más monstruosa que la existente. Así lo indica Bauzá en su informe de 1813:

«Yo hubiera deseado presentar a V. E. una Subdivisión Geográfica más igual en extensión y población que pudiera bajo este principio manejarse más uniformemente, pero ha sido imposible verificarlo por varias consideraciones imposibles unas, y otras difícilísimas de vencer. Las dos calidades de igualdad en extensión y población entre todas las Provincias en que avía de hacer la subdivisión son incompatibles».

En la que presentó en 1821 no consideraba necesario excusarse por no haberla hecho tan ideal ya que, presumiblemente, había desaparecido o al menos disminuido aquel uniformismo ideal, radical y primerizo de los tiempos gaditanos. Y expresa así cuáles fueron, en síntesis, los criterios seguidos para su división:

«La comisión creyó, pues, que conviniendo estos tres datos, a saber extensión, población y riqueza, cada uno de los cuales se han demostrado insuficientes, se corregirían unos con otros, que las desigualdades de valor político que necesariamente han de encontrarse en territorios de iguales superficies, debían equilibrarse con las cantidades de población y riqueza, y que en el primero de estos elementos, como invariable, fixaría la movilidad de los dos últimos, de todo lo que se deduce que la división del territorio, tanto en el orden administrativo, como para la representación nacional, debía hacerse del modo posible en razón compuesta de superficie, población y riqueza».

La Comisión de las Cortes hace suyos estos criterios (excepto el de riqueza), e insiste en lo que entiende por verdadera igualdad:

«De la combinación simultánea de todos los principios mencionados (población, extensión, topografía) debe resultar el acierto en la materia que nos ocupa. Ninguno de ellos es general y absoluto; ninguno de ellos puede ni debe producir un resultado independiente de las demás combinaciones y bases. La igualdad de provincias a que se aspira, no es ni la igualdad de población, ni la igualdad de superficie, ni la igualdad de la figura y forma de las provincias, sino una igualdad en el resultado compuesto de las tres bases de población, superficie y topografía combinadas además con todas las otras circunstancias que deben influir en la demarcación provincial de que se trata».

Estas mismas ideas fueron desarrolladas y matizadas en los debates de las Cortes, aunque sin añadir nada sustancialmente nuevo.

Y expuestos los criterios generales conviene ahora analizar cada uno de ellos con más detalle.

3.2.—*La población*

La proporcionalidad entre el número de habitantes estaba en función, inicialmente, de las necesidades políticas, se buscaba una cifra que las autoridades correspondientes pudieran gobernar y a ser posible que permitiera una representación en Cortes proporcionada, de acuerdo con las normas electorales contenidas en la Constitución:

«Para que los pueblos no sean defraudados en sus eternos derechos, ha cuidado especialmente la comisión que en las nuevas provincias la cantidad de 70.000 almas, asignadas por la Constitución para un diputado a Cortes, sea en lo posible parte alícuota del número total de las que formen cada uno. Era indispensable calcular el mayor número de almas que un jefe político podía gobernar, y el *mínimum* de que habría de componerse una provincia, lo primero para que los pueblos estuviesen bien administrados, y lo segundo para que no estuviesen recargados con empleados».

Así se expresaba Bauzá en 1821. La Comisión de las Cortes asumió estos criterios, salvo el del máximo y el mínimo:

«La regla que debe seguirse en asignar la población de una provincia, es que ni sea tan grande que imposibilite su cómodo y espedito gobierno por la autoridad superior local, ni tan pequeña que se perjudique a la economía con el establecimiento de más autoridades y empleados que los necesarios. No es posible por falta de experiencias anteriores en España fijar el número mayor de habitantes de que puede constar una provincia sin confusión ni embarazo de los negocios. La comisión, reducida a cálculos prudenciales y de aproximación, entiende que el número de habitantes de una provincia no puede sin inconveniente subir de 400.000, aún en país de población muy concentrada y de comunicaciones fáciles, sobre todo en los principios, cuando la oposición de las costumbres y hábitos precedentes hace mayores las dificultades para el establecimiento del nuevo régimen».

De todos modos el resultado final fue una desproporción considerable entre la población de unas provincias y otras, tanto mayor cuanto más reciente fuera el proyecto. En la división de Bauzá de 1813 se observa un gran afán —sin duda porque así se le ordenó— de crear provincias de población lo más igual posible, cosa que al parecer consigue matemáticamente en las cuatro gallegas, cada una de las cuales tiene 316.386 almas. En sucesivas divisiones se prescinde de igualaciones tan artificiales, hasta llegar a una relación de 4,8/1 entre la más poblada, Oviedo, y la menos, Vitoria, en 1822. Esta relación debió mantenerse, más o menos, en 1833, pues la extensión de las provincias era muy semejante, y la población no debió variar sustancialmente, ni en cifras absolutas ni en distribución espacial.

Por lo demás, el Gobierno y los diputados operaban sobre la base de una movilidad territorial de la población muy escasa, y, al parecer, apenas previeron la posibilidad de que variara sustancialmente su distribución espacial, bien por falta de información estadística, bien porque

en el último medio siglo no se habían producido cambios apreciables y, desde luego, porque les resultaba imposible imaginar los desequilibrios que se producirían a consecuencia de la industrialización.

3.3.—*Extensión*

El intento de racionalización que preside el trabajo de los legisladores les lleva a formular de manera casi matemática la relación que existe entre la extensión de la provincia y la obra de gobierno:

«La superficie o extensión del país que ocupa la población es otra base que no puede perderse de vista en la designación de una provincia, y debe modificar el principio de la población; porque es claro que tanto la comodidad de los habitantes como el vigor y actividad del gobierno padecen y se disminuyen en razón directa de la distancia de los pueblos a la capital, es decir, que en los países en que la población está concentrada podrá ésta ser mayor sin inconveniente, así como en provincias poco pobladas será forzoso disminuir la cuota de los habitantes y aumentar la extensión del terreno».

Más matemática aún que esta formulación de la Comisión de las Cortes es la que hizo del mismo principio Miguel Cortés, diputado por Aragón, para quien la acción del Gobierno «está siempre en razón inversa del cuadrado de las distancias».

La dimensión espacial que necesariamente tiene la acción política y administrativa era percibida con especial claridad por los legisladores de 1821, época en que los medios de comunicación terrestre no diferían sustancialmente de los que existían en la España romana. Así, Clemen-cín dirá, contestando a quienes criticaban el proyecto por creer excesivo el número de provincias:

«Es evidente que en una provincia pequeña los gobernados están más cerca de las autoridades, y con menos trabajo, con menos tiempo y con menos dispendio se acercan al gobierno provincial a manifestar sus necesidades y hacer sus reclamaciones (13 de octubre)».

Es preciso insistir en que el estado de las comunicaciones determina la velocidad y el costo en el traslado de personas y en la transmisión de noticias, y por tanto en la acción del Gobierno. El diputado aragonés Villa, miembro de la Comisión, cuantificó (4 de octubre) el tiempo y el gasto necesarios para la solución de los asuntos administrativos ordinarios en la provincia de Zaragoza: el 1 por 100 de la población que habitualmente se traslada cada año una vez a la capital emplearía nueve días y 26 reales diarios por cabeza, en total 745.934; y doscientos comisionados anualmente uno a cada pueblo gastarían 322.934 reales y 1.200 jornadas anuales en cumplir su cometido.

A esta razón principal se añadieron otras más particulares: el interés de los miembros de las Diputaciones, que deberían trasladarse de sus

domicilios a la capital de provincias los 90 días de sesión anuales; el conocimiento concreto que los diputados podían tener de sus representados en Cortes, tanto mayor cuanto más pequeña fuera la provincia; la facilidad para organizar milicias provinciales; y, en fin, el hecho de que en las provincias pequeñas se podían cobrar mejor y más rápidamente las contribuciones, disminuyendo las posibilidades de que los recaudadores fueran atracados: argumento nada despreciable para los contemporáneos de José María el Tempranillo.

3.4. — *Topografía*

La Comisión de las Cortes incluía como tercer criterio la topografía, es decir, el relieve, diferenciándolo del meramente geométrico de la extensión:

«Las dos bases mencionadas deben modificarse por otra tercera, a saber, por la topografía o circunstancias locales del país. Habría poco que hacer si el territorio ofreciera siempre secciones circunscritas por límites naturales, y con población suficiente para formar una provincia; pero las más veces hay que luchar con los obstáculos que en esta parte opone un país tan irregular, de tantas montañas y de tan grandes desniveles como el nuestro. Frecuentemente se interponen sierras y cordilleras que durante una parte considerable del año producen grandes dificultades para la comunicación pronta y fácil, circunstancia que perjudica a la comodidad de los moradores de las provincias, al pronto despacho de sus negocios y a la circulación rápida y ejecutiva de las órdenes de las autoridades».

Y así, población y superficie eran corregidos por la topografía. Este criterio se aplicó especialmente a la creación de provincias nuevas y pequeñas, tales como Villafranca del Bierzo y Játiva.

Inseparable de esta cuestión es la de los límites. La Comisión de las Cortes se pronunciaba, en lo posible, por los naturales,

«por lo común las vertientes de las aguas y las cumbres de las cordilleras más bien que las corrientes de los ríos. Estos suelen atraer y concentrar la población... Las cumbres, al contrario, por la destemplanza del clima y por la esterilidad del suelo, alejan la población y establecen zonas desiertas o menos pobladas; y yendo por ellas la frontera resulta menor la suma de los viajes e incomodidades de los habitantes en acudir para sus negocios al gobierno general de la provincia».

La del Gobierno, asumiendo estas ideas, concluía que «la división hecha por límites naturales sería muy buena geográficamente mirada, y monstruosa en lo político».

Es preciso insistir en que el criterio geográfico fue corregido por los demás, y particularmente por el histórico. En la fijación de límites provinciales, tanto el artículo 4.º del Decreto de 1822 como el 3.º del de 1833 establecen, con ligeras variantes, que todo el término de un pueblo

debe corresponder a la provincia a que se asigne el núcleo de población, aunque por error la descripción de límites dividiera el término municipal. Es decir, que los límites de las provincias coinciden con los de sus municipios periféricos en el segmento en que éstos lindan con las provincias contiguas. Pero la fijación de términos fue un hecho histórico, que muchas veces se remonta a la repoblación medieval, e incluso a la época musulmana; y lo histórico no coincide, ni tiene por qué coincidir con lo natural. Con frecuencia ocurre justamente lo contrario. De ahí proviene, en gran parte, la supuesta arbitrariedad o artificialidad de muchos límites provinciales cuando se observan sobre el mapa o sobre el terreno, sin más referencia: la razón de que la línea divisoria entre dos provincias pase por un sitio y no por otro aparentemente más lógico es la misma por que se fijaron los límites del término municipal correspondiente.

3.5. — *Tradición histórica*

El otro criterio fundamental consistió en respetar, en lo posible, las divisiones territoriales históricas, especialmente las de los antiguos reinos de la Corona de Aragón y los no castellanos incorporados a la Corona de Castilla. Desde un principio prevaleció este criterio sobre quienes propugnaban la uniformidad radical, al parecer minoritarios aunque agresivos. Desde que se comenzó la discusión del tema en Cádiz se dejó establecido que «el idioma de los pueblos y sus hábitos tendrán lugar en la meditación profunda y madura que ha de poner el acierto» (Leyva, 2 de septiembre de 1811). «Bien sabido es que no se mezclarán las provincias cuyo lenguaje, educación, costumbres y preocupaciones sean diferentes. Se trata de reunir las que sean de igual índole, idioma y carácter» (Gutiérrez de la Huerta, id.). Criterio que fue recogido también por las Cortes del Trienio: «Todos partimos del principio de que no se destruya ninguna de las antiguas provincias» (Marcial López, 3 de octubre de 1821). Y que fue asumido también por todos los informes y por la mayoría, ya que no la totalidad, de los diputados. En el apartado siguiente se estudia el tema con más detalle, en relación con el hecho del provincialismo.

3.6. — *Capitalidad*

Los criterios seguidos para la designación de capitales de provincia se pueden reducir a dos: conservar las antiguas y buscar la mayor centralidad. Lo primero se hacía no sólo por razones históricas y de respeto a sus habitantes, sino que esa misma condición de capital, que en ocasiones databa de varios siglos, había creado una infraestructura de caminos, edificios, establecimientos públicos y privados que las situaba en condiciones idóneas para seguir siéndolo, por cuanto podía albergar a las nuevas autoridades e instituciones. El principio de la

mayor centralidad se aplicó, sobre todo, a las de nueva creación, entendiendo «el centro de la provincia no precisamente en el centro del territorio, sino más bien en el de la población y movimiento industrial de ella». Criterios de tipo socioeconómico que, lógicamente, no son inmutables, a la inversa de lo que ha ocurrido hasta el momento con la capitalidad, por lo cual algunas ciudades que tienen esta condición son, desde el punto de vista económico, menos importantes que pueblos de su provincia que no la tienen.

Por lo demás, la documentación utilizada explicita con frecuencia las razones de la elección de capitales; ya dijimos cómo este tema fue uno de los que originó más presiones sobre las Cortes, que no detallamos por su carácter anecdótico y, nunca mejor dicho, provinciano.

4. PROVINCIALISMO Y DIVISION TERRITORIAL

4.1.—*El peso de los antiguos reinos y provincias*

El propósito de este trabajo era averiguar si el hecho de la división provincial tuvo alguna incidencia en el surgimiento y evolución de los regionalismos y nacionalismos posteriores. La conclusión es tajantemente negativa. El caso actual más radical y conflictivo de nacionalismo se da precisamente en unas provincias cuyos límites no fueron alterados: las vascas y Navarra. El catalanismo ha puesto más en cuestión la división provincial, proponiendo la comarcal como alternativa; pero es claro que el nacionalismo catalán obedece a razones muy distintas, y que su antiprovincialismo es fundamentalmente un símbolo de lucha política.

Ninguno de los muchos que usaban a comienzos de siglo el concepto de provincialismo en los documentos utilizados lo definió de manera explícita: su uso suponía un sistema de referencias propio de aquella coyuntura histórica y bien distinto de la actual, por lo que, sin conocerlo a fondo, sólo es posible una definición aproximativa. Por provincialismo entendían la vinculación o apego particularista de los miembros de una comunidad al tipo de relaciones históricamente establecidas entre ellos, a la tierra y a las poblaciones en que habitaban, a los usos, costumbres, lengua, derecho e instituciones tradicionales. Dos palabras, al parecer sinónimas, muy repetidas a lo largo de los textos, expresaban el contenido fundamental del provincialismo: «preocupaciones» y «hábitos». La primera, al parecer cultismo, con un significado distinto del actual: ocupaciones, actividades o modos de vida anteriores, tradicionales y, en alguna forma, lo que hoy entendemos por prejuicios; la segunda, un galicismo con el mismo significado que la palabra francesa de igual grafía: costumbres, hábitos. Pero el término provincialismo tiene además ciertas connotaciones políticas, que tal vez pudieran traducirse por una cierta insolidaridad o egoísmo de la pro-

vincia con respecto a la nación, y al mismo tiempo cierta rivalidad o enemistad de las provincias entre sí.

Quizá lo que mejor permita comprender el fenómeno del provincialismo, tal como lo entendían aquellos liberales, era no tanto la definición que de él daban, cuanto el juicio político que les merecía. Y éste era, en general, negativo. Los diputados más radicales de las Cortes de 1821-22 pensaban que había de ser eliminado de raíz. Uno de ellos, Romero Alpuente, hablaba de «desterrar» los antiguos nombres de las provincias para que «desaparezca el provincialismo». Marcial López, en la misma sesión, el 6 de octubre, hablaba de «combatir el monstruo del provincialismo», y elogiaba como buen liberal a quien lo hiciera. Palarea, en la sesión del día 3, expresaba la realidad y la apariencia: «En todos se vislumbra el espíritu de provincialismo, a pesar de las repetidas protestas que hacemos de no tenerle».

El tema suministra elementos interesantes para un estudio del liberalismo españolista o del nacionalismo español liberal. Pero aquí lo que interesa es señalar el conflicto entre el principio liberal, comúnmente admitido, y la situación de hecho, reconocida por todos: «Nadie es capaz de hacer que los catalanes se olviden que son catalanes» (Aner, 2 de septiembre de 1811). «Es imposible hacer que un catalán se amalgame por ahora con un aragonés, ni un vizcaíno con un castellano» (Sánchez Salvador, 4 de octubre de 1821). «Un gallego, por más que se le diga que pertenece de ahora en adelante a la provincia del Vierzo, siempre será gallego» (Moscoso, 2 íd.).

¿Qué criterio seguir, entonces, en la reorganización territorial? Las posturas oscilaron entre el uniformismo radical y el compromiso con las situaciones de hecho. La primera postura fue defendida en las Cortes de Cádiz con especial énfasis por Muñoz Torrero, en intervención ya citada. Pero en el Trienio prevaleció una cierta tendencia a la transacción con el provincialismo de hecho, o por lo menos con el provincialismo «sano», tal como se apreciaba en los diversos informes y proyectos. Bauzá, en el de 1821, afirmaba que

«es preciso transigir con las preocupaciones de provincialismo por aquel tan sabido axioma político: «a los pueblos no se han de dar las mejores leyes, sino las que mejor pueden recibir». Así, en la división que se propone, se ha procurado en lo posible no mezclar los habitantes de provincias que la diversidad de leyes, costumbres e idioma había hecho rivales».

Los mismos criterios son asumidos por el Gobierno, en su propuesta de ley firmada por Argüelles. Se muestra partidario de que «se conserve la división provincial que hay actualmente y que ésta se subdivide por provincias; pero no de un modo tan aislado que no conserven relación alguna, pues se chocarían y aumentarían las dificultades en vez de disminuirse». La Comisión de las Cortes recogía el principio del

provincialismo para añadirlo a los criterios de carácter más racional y abstracto. Conviene subrayar que tal provincialismo es considerado como una situación de hecho que sería mejor no existiera, debería desaparecer, pero contra la que no es conveniente, político ni oportuno enfrentarse; por eso se habla de «condescender», «respetar»; de que esa actitud puede ser útil «si se contiene en límites racionales», pero que «llevada más allá de lo justo acaso llegará a ser peligrosa para la unidad de las naciones». Y el propio Clemencín abundó en el tema, al tratarlo en la discusión del 6 de octubre de 1821:

«La Comisión ha tenido presente el modo con que se ha formado este grande imperio; se ha acordado de que se han ido reuniendo una porción de provincias y reinos de nombres, idioma y costumbres distintos y aun opuestos entre sí; no ha podido menos de conocer que quedan infinitos vestigios de esto que se llama provincialismo, que se opone a la unidad del imperio y a la felicidad común. La comisión hubiera querido arrancar de raíz este defecto; pero es menester proceder con cierta prudencia, no chocar de frente con las preocupaciones cuando aún tienen cierto grado de fuerza y poder... La Comisión ha creído que convenía oponerse y combatir oblicuamente el provincialismo».

Estos eran los criterios que decían adoptar los legisladores, pero ¿cuál fue la práctica? Como hemos visto, conservar los límites «exteriores» de los antiguos reinos no castellanos, que eran los que más rechazaban de la división provincial, para no amalgamar a sus habitantes con los vecinos; dividir los más extensos en varias provincias; y tratar de conservar los nombres históricos de la forma ya vista. Muchos hablaban de «subdividir» los grandes reinos y provincias, y al parecer creían estar haciéndolo; pero lo que realmente hacían era dividir, es decir, desintegrar, hacer desaparecer esa unidad administrativa superior para crear de ella dos o más unidades nuevas, distintas y sin ninguna relación orgánica entre sí, sino de cada una con el Gobierno de la nación.

4.2.—*La actitud de los catalanes*

En las Cortes de Cádiz, sesión del 2 de septiembre de 1811, los diputados catalanes mostraron sus celos ante la nueva división que la Constitución mandó hacer. Aner, por ejemplo, dijo:

«Si se entiende dividir las provincias que tienen demarcados sus términos baxo cierta denominación, como Cataluña, Aragón, etc., etc., añadiendo a unas lo que se desmembra a otras, desde ahora me opongo. Si por división se entiende que dentro de una provincia, conservando su denominación, y continuando su gobierno, pareciere conveniente mudar su forma, como por exemplo, si habiendo una intendencia se juzgase oportuno y necesario el que hubiese dos, en este caso es preciso determinarlo con más madurez... Ahora menos que nunca debe pensarse en desmembrar Cataluña, porque tiene derecho a que se conserve con su nombre e integridad».

Estas mismas ideas fueron recogidas por otros diputados catalanes, partidarios de suprimir el artículo relativo a la división, por remitirse al futuro. Borrull preveía «muchos trastornos y alborotos» si se suprimían los nombres de los reinos antiguos y se mezclaban los pueblos de unos y otros, y proponía que, de aprobarse el artículo, se añadiese «conservando cada reino su nombre y los pueblos que le pertenecen». Los miembros de la Comisión dieron seguridades de que esas mezclas de reinos y pueblos no se producirían, y Muñoz Torrero insistió en el tema de la unidad nacional, en los términos ya vistos, de modo que el artículo fue finalmente aprobado.

Ahora bien, la extensión del Principado de Cataluña exigía, de acuerdo con los criterios establecidos, su división en demarcaciones más pequeñas, y así Bauzá, en 1813, establecía en ella tres provincias, Barcelona, Tarragona y Urgel. En el de 1821 establecía cuatro, añadiendo la de Gerona. Pero al conocerse la formación de la Comisión del Gobierno, la Diputación de Cataluña y varias ciudades y corporaciones del Principado empezaron a enviar representaciones a las Cortes, expresando su opinión sobre el particular. La más importante era la enviada por la Diputación Provincial de Cataluña (11), que argumentaba en base a dos ideas principales:

«La suma conveniente de que en la División meditada quede en su totalidad la Provincia de Cataluña, tal como se halla actualmente, sin quitarle ni agregarle porción alguna de territorio de otras, por más que sufra divisiones en su demarcación interior».

Y ello por la «notoria e infinita repugnancia» que sentirían los catalanes, ya que difícilmente aceptarían una división «que rompiera de golpe todos los lazos que por el espacio de siglos les ha unido con sus conciudadanos». La otra idea era, en principio, contradictoria con la anterior, y en cualquier caso reveladora de que no se entendía bien el significado y el alcance que iba a tener la división provincial: exponía la «urgencia y necesidad de que se realice con la mayor prontitud la división de provincias que se reclama», porque era imposible que una sola Diputación pudiera atender, en Cataluña, todos los negocios de su competencia:

«Ruega encarecidamente esta Diputación Provincial se sirvan las Cortes decretar sin demora la suspirada y necesaria división de Provincias, que bien cimentada debe influir tan notablemente en las mejoras del régimen económico y administrativo, en el pronto y espedito despacho de los negocios, en el fomento de la pública felicidad...».

El resto de las exposiciones que los catalanes hicieron a las Cortes se referían a la capitalidad (12). Tortosa la solicitaba en 14 de abril de

(11) *A las Cortes*, 16 de marzo de 1821. AC, Leg. 78, n.º 74.

(12) Todos los documentos citados en AC, Leg. 78, n.º 74.

1821, aduciendo su remotísima antigüedad; el Ayuntamiento de Tarragona esperaba que con la división «sea indisoluble la unidad de sus operaciones, circuladas como el rayo sus providencias, ejecutadas con exactitud y puntualidad sus órdenes, sentida irremisible y oportuna su mano protectora o dura en las relaciones de los miembros de la sociedad con la ley» (11 de octubre de 1820); la de Lérida, firmada por todos los «Estados, Clases, Colegios y Corporaciones» el 20 del mismo mes se remontaba a los cartagineses y romanos; y el Ayuntamiento de Gerona, en 10 de febrero de 1821 ponía por testigo de sus méritos para capital a «ese héroe jamás bastante elogiado, Dn. Mariano Alvarez de Castro».

Ya vimos que la Comisión de las Cortes quiso conservar el nombre de Cataluña, reservándolo al territorio de la de Barcelona. En la discusión del proyecto intervino (4 de octubre) el diputado catalán Guillermo Oliver, en defensa del dictamen de la Comisión, con gran cantidad de información concreta y argumentación jurídica rigurosa, insistiendo en que

«No sólo nos hemos conformado todos los diputados catalanes con lo que se propone para la división de aquel antiguo principado, sino que puedo asegurar al Congreso que la diputación provincial, hallándose conforme, se ha anticipado a mandar rectificar los límites de las cuatro provincias, recorriendo personas inteligentes el mismo terreno».

El resultado final es ya conocido, tanto en 1822 como en 1833. Digamos tan sólo que, solucionada la cuestión de los nombres en el sentido de asignar a cada provincia el de su capital, las cuatro catalanas fueron aprobadas en las Cortes sin discusión: Barcelona el 9 de octubre de 1821, Gerona el día siguiente, Lérida el 11 y Tarragona el 15.

4.3.—*La actitud de los vascos*

El informe Bauzá de 1813 citaba entre las «Gobernaciones de 2.º Orden» a una que incluía las tres «Provincias Vascongadas», con capital en Orduña. Sus límites eran el Cantábrico al Norte, Navarra al Este, Santander —a la que pasa una pequeña porción al Oeste y al Sur el Ebro, con la agregación a Alava de los correspondientes pueblos riojanos.

En 1821 Bauzá y Larramendi, vasco este último, proponen una sola con el nombre de Provincia Bascongada, con algunas modificaciones de límites: la Rioja Alavesa queda para Logroño, Irún y Fuenterrabía pasan a Pamplona, y a cambio la Provincia Bascongada recibía el valle de Mena, el Condado de Treviño y algunos pueblos de Santander. Según indican en el informe citado, proyectaron formar una provincia marítima con Vizcaya y Guipúzcoa, pero no lo hicieron por falta de información suficiente, y porque en tal caso quedaría Alava demasiado pequeña, de

forma que tendría que unirse a otra, con el inconveniente de que ésa ya no podría ser vasca. Fundamentan su propuesta de hacer una sola provincia de las tres en que tal unión «de hecho existía por la voluntad de los pueblos, como da a conocer el símbolo de las tres manos enlazadas y el mote *Irurac bat, las tres una*». Proponían como capital a Vitoria, por tener «edificios aparentes para el establecimiento de las autoridades» y ser «el centro de las comunicaciones de las tres provincias, de la Corte, de Castilla y de Francia», proponiendo al mismo tiempo un jefe político subalterno en Bilbao.

La Comisión de las Cortes, por su parte, proponía dos provincias en el País Vasco: Vizcaya sola, por un lado, y otra compuesta de Guipúzcoa y Alava, llamada con el nombre de la primera y teniendo por capital a Vitoria. Clemencín explicó las razones de esa decisión en la sesión del 11 de octubre de 1821: en un principio la Comisión de las Cortes estaba a favor de la del Gobierno en este punto, pero cambió de opinión en vistas de la rivalidad mostrada por vizcaínos y alaveses, rivalidad manifestada en representaciones «no ya de particulares, sino de las principales autoridades», confirmada a su vez por informes confidenciales de los diputados de las tres provincias y por el desarrollo de la sesión de aquel día. Temía, por tanto, la Comisión, que la unión de las tres provincias diera lugar a conflictos entre ellas. Por otro lado, si se hacían tres provincias separadas quedarían muy pequeñas, sobre todo Alava, que tenía poco más de 60.000 habitantes, por lo que levantarían en las Cortes la oposición que antes había levantado la creación de provincias muy pequeñas. Y así adoptó la decisión de juntar a Alava y Guipúzcoa porque eran, en opinión del diputado guipuzcoano, las que más propensas estaban a unirse, y las comunicaciones entre ellas eran más fáciles que las de Guipúzcoa con Vizcaya.

En las discusiones a la totalidad del proyecto fue José Fernando Romero, el diputado único por Guipúzcoa, uno de los primeros en intervenir. Aceptaba la unión de las tres provincias, pero no la de Alava y Guipúzcoa, ni la capital en Vitoria, ni que se agregasen a Navarra Fuenterrabía e Irún. Fundaba sus argumentos en que tal decisión estaba en contra de los principios proclamados por la Comisión de las Cortes, concretamente: entre Guipúzcoa y Alava existían diferencias de lengua y habitat, la primera de lengua vasca y habitat disperso, y la segunda de lengua mayoritariamente castellana y habitat concentrado, por lo que si se unen no se respeta el principio del provincialismo; Vitoria no era el punto más central, sino Mondragón o Vergara; en Guipúzcoa había «nueve puertos, y tres de ellos bastante buenos», por lo que proponía que antes de tomar ninguna decisión sobre el tema se esperase la llegada a la Corte de Felipe Bauzá y se tuvieran en cuenta las representaciones que la Diputación y otras corporaciones habían dirigido a las Cortes.

Dos días más tarde, el 3 de octubre, intervino el diputado por Murcia Palarea, insistiendo en la negativa a unir Alava y Vizcaya «que en el día creo sería más fácil unir lo blanco con lo negro», por lo que era partidario de mantener las tres provincias, separando una parte de Guipúzcoa para Navarra «porque es perjudicial y ridículo que en cuatro leguas de terreno en una frontera haya dos autoridades militares, dos de hacienda, etc.».

Loizaga, diputado por Vizcaya, insistía el 10 de octubre en la necesidad de conservar íntegra a Vizcaya: sería injusto privarla de Diputación, ahora que la institución va a extenderse a todos los españoles, y peligroso hacerlo en el momento en que se van a imponer a los vascos contribuciones que nunca han pagado; Vizcaya reúne todos los requisitos formulados por la Comisión; y no es cierto que antes estuvieran unidas las tres provincias, sino que «sólo se han parecido en tener un gobierno representativo». Finalmente, el «encono recíproco» entre vizcaínos y alaveses llega, en su opinión, hasta el punto de que no podrían juntarse «sin un próximo peligro de que vengan a las manos».

En la sesión del día siguiente, el diputado alavés Zubía se mostraba partidario del proyecto del Gobierno, que favorecía a Alava, y aducía como prueba de mayor peso el espíritu del «Irrurac bat». Finalmente, otro diputado vizcaíno. Yandiola, pidió que quedaran las tres independientes. Sometido el tema a votación, fue devuelta a la Comisión la parte del Decreto correspondiente a las provincias vascas.

Esta presentó un nuevo dictamen el 17 de octubre por el que decidía conservar las tres, pero con capitales en Bilbao, Tolosa y Vitoria, que darían nombre a las provincias. Lo razonaba en que se habían producido numerosas muestras de inquietud y de duda, lo que impediría garantizar el acierto, tanto más cuanto que en las provincias vascas «el establecimiento del régimen constitucional exige que se hagan a la vez tantas innovaciones para uniformarlas con lo demás del reino, obligándolas a abandonar sus antiguas leyes y hábitos». En la discusión Yandiola propuso que la capital de Guipúzcoa fuera San Sebastián, basándose en que tenía puerto de mar, residía allí el capitán general y en que haciéndola capital de provincia, se la compensaría de los destrozos sufridos en la guerra de Independencia. Su proposición fue aprobada (13).

Con posterioridad llegaron a las Cortes numerosas exposiciones referidas a la alegría o el disgusto causado por el nombramiento de capitales, y algunas reclamaciones por cuestión de límites: Guipúzcoa pedía Oñate, Vitoria y Logroño se disputaban los pueblos de la Rioja, y

(13) El tema de la división provincial suscitó, como era de esperar, la cuestión de los fueros, aunque sólo de manera incidental. Intervinieron en la discusión los vizcaínos Loizaga y Yandiola, el mejicano Alamán y el murciano Clemencín, en las sesiones de 10 y 11 de octubre de 1821.

Castro Urdiales pedía formar parte de Vizcaya (14). Los límites que asignó el decreto modificaban ligeramente los tradicionales. Pero el de 1833 rectificaría a su vez devolviéndoselos.

ANTONIO M.^a CALERO AMOR
Universidad Autónoma de Madrid

(14) AC, Leg. 78, n.º 74.